Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2067 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn uitbreiding Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) met een geautomatiseerde bevraging over derdelanders.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2067
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Richtlijn uitbreiding Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) met een geautomatiseerde bevraging over derdelanders

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS), en ter vervanging van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 januari 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 7 final
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454577583017&uri=CONSIL:ST_5438_2016_INIT
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 4 en SEC(2016) 55
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
h) *Rechtsbasis*
Artikel 82, eerste lid, onder d, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming
j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissingsprocedure

2. Essentie voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het voorstel van de Europese Commissie betreft de wijziging van het Kaderbesluit 2009/315/JBZ[1] en de vervanging van het Raadsbesluit 2009/316/JBZ[2]. Het huidige kaderbesluit bevat de regeling voor het bewaren en uitwisselen van de justitiële documentatie van EU-onderdanen die in enige lidstaat van de EU strafrechtelijk zijn veroordeeld. De lidstaten zijn verplicht om elke onherroepelijke veroordeling van een onderdaan uit een andere EU-lidstaat, te melden aan de lidstaat van nationaliteit. De lidstaat van nationaliteit is vervolgens verplicht deze meldingen op te nemen in zijn eigen justitiële documentatie. Hierdoor krijgen lidstaten een totaal overzicht van de veroordelingen van hun onderdanen, ook indien een onderdaan in een andere lidstaat is veroordeeld.

Behalve deze verplichting tot opslag van justitiële documentatie bevat het huidige kaderbesluit regels voor de uitwisseling ervan. Lidstaten kunnen met het oog op een strafrechtelijke procedure tegen onderdanen van andere lidstaten telkens aan de lidstaat van nationaliteit een opgave van de justitiële documentatie vragen, en de vragende lidstaat ontvangt deze dan ook. Behalve voor dit strafrechtelijk doel kan op grond van het kaderbesluit ook voor andere doeleinden justitiële documentatie worden

[1] (Pb L 93, 7.4.2009, p. 23)
[2] (Pb L 93, 7.4.2009, p. 33)

opgevraagd. Eén van deze andere doeleinden omvat de verplichting voor lidstaten om desgevraagd justitiële documentatie te verstrekken voor het screenen van personen die activiteiten willen uitoefenen die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen behelzen conform richtlijn 2011/92/EU[3]. Ook voor andere administratieve doeleinden kan justitiële documentatie worden opgevraagd indien voor de verstrekking voor die doelen een rechtsbasis bestaat in de aangezochte lidstaat.

Het bestaande systeem van opslag en uitwisseling van gegevens over veroordelingen in enige EU-lidstaat kan niet worden toegepast voor personen met de nationaliteit van een niet-EU-lidstaat, oftewel derdelanders, staatlozen of personen met een onbekende nationaliteit (hierna: derdelanders), omdat er geen lidstaat is die als referentie-staat kan functioneren zoals de lidstaat van nationaliteit dat kan voor eigen onderdanen. Het huidige kaderbesluit ziet ook op derdelanders, maar voorziet alleen in de mogelijkheid om alle lidstaten aan te schrijven met de vraag of in hun justitiële documentatieregisters de betrokken derdelander voorkomt. Dit is een erg omslachtige manier van bevraging en verplicht bovendien de bevraagde lidstaten om voor elk verzoek hun eigen register te raadplegen, terwijl dit vaak overbodig zal blijken te zijn. In de drie jaren dat ECRIS nu functioneert, is dan ook gebleken dat van deze mogelijkheid weinig gebruik wordt gemaakt.

Het voorstel voor de richtlijn dat thans wordt gedaan ziet op derdelanders en strekt ertoe een einde te maken aan de huidige omslachtige manier van bevraging en deze te vervangen door een op derdelanders toegesneden systeem van geautomatiseerde bevraging. Dit houdt het volgende in: vanaf de uiterste implementatiedatum van de richtlijn is elke lidstaat gehouden voor derdelanders die op hun grondgebied worden veroordeeld een zogeheten indexfilter aan te leggen. Deze indexfilter bevat de in de richtlijn voorgeschreven identificeerbare metagegevens van de veroordeelde derdelanders, in versleutelde vorm. Deze indexfilters worden geautomatiseerd opgesteld en versleuteld, en vervolgens tussen de lidstaten uitgewisseld. Voor een geautomatiseerde bevraging kan de betrokken lidstaat zelfstandig het indexfilter van de andere lidstaten bevragen door middel van een – eveneens versleutelde – zoekvraag. Hij krijgt als reactie een «no-hit» of «hit». Bij een «hit» wordt de lidstaat (of worden de lidstaten) getoond waar justitiële documentatie over deze persoon aanwezig is. De vragende lidstaat kan daarna gericht bij die lidstaat (of lidstaten) de justitiële documentatie opvragen via het bestaande ECRIS-communicatienetwerk.

• *Impact assessment Commissie*

De Raad voor regelgevingstoetsing (opvolger *impact assessment board*) van de Europese Commissie heeft positief geoordeeld over het voorstel, omdat daardoor de noodzaak van de hiervoor beschreven huidige omslachtige bevraging van alle lidstaten komt te vervallen. De Commissie heeft een berekening gedaan van de administratieve lasten die er zouden zijn indien in alle gevallen van strafvervolging van derdelanders een bevraging van alle lidstaten zou plaats vinden, wat nu niet gebeurt in verband met de omslachtige werkwijze, en is daarbij gekomen tot een bedrag van ongeveer € 78 miljoen per jaar.

Belangrijker dan deze theoretische kosten is echter dat er in de rechtspraktijk slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk een bevraging plaats vindt. Zodoende bestaat er volgens de Commissie bij de berechting van derdelanders onvolledig zicht op recidive. Het voorstel dat

[3] (Pb L 335, 17.12.2011, p. 1)

is opgenomen in de richtlijn, biedt volgens het impact assessment van de Commissie een efficiënte oplossing voor dit probleem door het ontwikkelen van een indexfilter met identificeerbare gegevens van de onherroepelijk veroordeelde derdelanders in combinatie met een «hit/no hit»-systeem.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in het conceptvoorstel dat werd voorgelegd aan de Raad voor regelgevingstoetsing nog niet de opname van vingerafdrukken in het voorgestelde indexfilter bevatte. Vanuit de Raad voor regelgevingstoetsing is opgemerkt dat de reden voor het uitsluiten van het gebruik van vingerafdrukken beter moest worden beargumenteerd. Hierna heeft de Commissie alsnog besloten om in het voorstel vingerafdrukken op te nemen in het indexfilter. De overweging hierbij is dat het vaak buitengewoon moeilijk of zelfs onmogelijk is om derdelanders te kunnen identificeren, omdat zij niet altijd beschikken over betrouwbare identiteitsdocumenten, niet in alle herkomstlanden een betrouwbaar bevolkingsregister bestaat en doordat sommige voor- en achternamen zeer veelvuldig voorkomen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het is vaste praktijk, dat bij de vervolging en berechting van verdachten het OM en het gerecht kennis kunnen nemen van de volledige Nederlandse justitiële documentatie van de verdachte. Het is met het oog op de straftoemeting van belang dat daarbij ook veroordelingen in het buitenland, zeker binnen de EU, worden meegenomen. Zoveel mogelijk dient dit in gelijke mate te gelden voor EU-onderdanen als voor derdelanders. Een volledige justitiële documentatie is verder van belang bij het verstrekken van een verklaring omtrent het gedrag, in het bijzonder met het oog op de screening van personen die willen werken met minderjarigen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Op dit moment is het zeer omslachtig om na te gaan of een derdelander onherroepelijk is veroordeeld in enige EU-lidstaat. Ten eerste moeten daarvoor alle andere lidstaten worden bevraagd en ten tweede moet de reactie van die lidstaten worden afgewacht. Bovendien kan Nederland ook zelf worden bevraagd en zal dan moeten reageren.
Gelet op het hierboven onder 3 a) geschetste beleid is het daarom in het belang van Nederland de efficiëntie van het opvragen van justitiële documentatie van derdelanders te verhogen en zodoende dit op dezelfde voet mogelijk te maken als voor EU-onderdanen. Het kabinet is om die reden positief over het voorstel.

Het kabinet is tevens positief over de gekozen decentrale systematiek waarbij gebruik wordt gemaakt van software waarbij de matching tussen lidstaten plaatsvindt door middel van technische toepassingen waarbij de gegevens worden versleuteld. De versleuteling van de gegevens in het indexfilter zorgt er voor dat de bevragende lidstaat geen kennis krijgt van de inhoud van de gegevens in het indexfilter, maar bij een bevraging over een bepaalde persoon alleen bij een hit kennis krijgt van het feit dat betrokkene in de justitiële documentatie van een andere lidstaat voorkomt. Hij krijgt vervolgens pas kennis van de justitiële documentatie van betrokkene nadat hij die bij de betrokken lidstaat heeft opgevraagd en heeft ontvangen. Door het gebruik van het indexfilter wordt het uitwisselen van persoonsgegevens bij de eerste bevraging tot een minimum beperkt.

Het kabinet onderkent dat het voorstel ertoe leidt dat de richtlijn de verplichting tot het opslaan van gegevens uitbreidt voor wat betreft de onherroepelijk veroordeelde derdelanders en het aan andere lidstaten beschikbaar stellen van de identificeerbare metagegevens in versleutelde vorm in een indexfilter voor bevraging via een hit/no hit-systematiek.

Voor Nederland zijn de juridische en financiële consequenties die zijn verbonden aan de uitbreiding van de opslagverplichting een aandachtspunt. Hetzelfde geldt voor de voorgestelde implementatietermijn van 12 maanden voor implementatie in nationale wetgeving en de techniek.

Er zijn voor Nederland enkele aandachtspunten.

– Verplichte opslag van bepaalde gegevens over derdelanders die niet geldt voor EU-onderdanen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de namen van de ouders van de betreffende derdelander.
– De reikwijdte van de definitie van derdelanders.
– Het voorstel van de Commissie voor de verwerking van persoonsgegevens van derdelanders op grond van deze richtlijn zal moeten voldoen aan de regels voor gegevensbescherming uit de onlangs akkoord bevonden richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.

Het kabinet zal een impactanalyse uitvoeren naar de uitvoeringsconsequenties en kosten voor Nederland, teneinde de door de Commissie genoemde cijfers te kunnen beoordelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de informele JBZ-Raad van 25/26 januari (Kamerstuk 32 317, nr. 385) en de eerste besprekingen op ambtelijk niveau in Brussel hebben lidstaten steun uitgesproken voor het voorstel, hetgeen onverlet laat dat de onderdelen in detail moeten worden besproken. Parallel aan de besprekingen van het voorstel organiseert de Commissie een bijeenkomst over de technische aspecten van het voorstel, in het bijzonder de encryptie- en matchingsoftware, de verplichte opname van vingerafdrukken in het indexfilter (zowel de financiële impact als operationele impact gezien het feit dat in de meeste lidstaten, waaronder Nederland, vingerafdrukken van veroordeelden worden beheerd door de politie en niet zijn opgenomen in de justitiële documentatie) en de verplichte opslag van gegevens die op dit moment optioneel zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 82, eerste lid, onder d, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis voor het voorstel.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het op een efficiënte manier uitwisselen van justitiële documentatie van derdelanders kan niet door acties van de lidstaten afzonderlijk worden bereikt en kan alleen op EU-niveau worden gerealiseerd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief, zij het met enige aandachtspunten. Het voorgestelde systeem maakt het mogelijk om na te gaan of een derdelander eerder is veroordeeld in de EU en in welke EU-lidstaat. Bij een treffer kan de informatie over de persoon en de gepleegde feiten worden opgevraagd via de bestaande kanalen. Verder dienen alleen die gegevens te worden opgeslagen in het indexfilter die noodzakelijk zijn om vast te stellen of de persoon bekend is in de justitiële documentatie in één van de EU-lidstaten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Europese Commissie voorziet een bedrag van € 10,8 miljoen voor de periode 2017–2020, zowel voor initiële kosten, ontwikkelkosten voor vingerafdrukken als structurele kosten. In de jaren daarna is een bedrag van € 1,6 miljoen nodig per jaar. Dit zal worden opgevangen binnen uitgavencategorie 3 (JBZ) van de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De opstartkosten voor vingerafdrukken zullen, zo voorziet de Commissie, ca. 2–3 miljoen per lidstaat bedragen. Verder moeten de lidstaten rekening houden met kosten voor het aanpassen, installeren, toepassen en onderhouden van de encryptie- en matchingsoftware en initiële kosten voor het opzetten en onderhouden van infrastructuur. De initiële kosten hiervoor bedragen volgens het Commissievoorstel eenmalig ongeveer € 27.000,– per lidstaat. De totale structurele kosten zullen aan de hand van berekeningen van de Commissie € 200.000,– tot € 500.000,– per lidstaat per jaar zijn. Het bedrag stijgt in de tijd, omdat het nieuwe systeem zal leiden tot meer bevragingen en zoekresultaten. Op dit moment kan geen inschatting worden gegeven van de stijging van het aantal bevragingen voor Nederland.
Een impactanalyse naar het voorstel zal inzicht moeten geven in de kosten voor de betrokken uitvoeringsdiensten in Nederland.
De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels voor budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Niet van toepassing.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De samenwerking in de Europese Unie wordt efficiënter. Met het nieuwe systeem kan worden vastgesteld of de persoon elders in de EU eerder is veroordeeld en in welke lidstaat. Het doel van een volledige justitiële documentatie voor alle personen kan worden verwezenlijkt, zonder dat voor derdelanders alle afzonderlijke lidstaten moeten worden benaderd en zonder dat op dergelijke verzoeken moet worden geantwoord. De bestaande omslachtige wijze van bevraging heeft geleid tot een laag aantal bevragingen tussen lidstaten voor strafrechtelijke doeleinden (slechts 23.000 bevragingen door de lidstaten in 2014 bij een totaal aantal van 558.000 veroordelingen van derdelanders in de EU-lidstaten in 2014).

Bij doorvoering van de in de richtlijn voorgestelde geautomatiseerde bevraging zullen in meer strafzaken gegevens worden gevraagd. Ook de bevraging met het oog op een verklaring omtrent het gedrag om na te gaan of een persoon vanwege eerdere veroordelingen niet geschikt is om te werken met minderjarigen, wordt verbeterd.
De verwachting is dat het aantal bevragingen zal stijgen. Afhankelijk van de lidstaat (aantal derdelanders in strafprocedure, vragen over screening, e.d.) zal het aantal bevragingen stijgen van enkele tienduizenden tot honderdduizenden bevragingen per lidstaat per jaar.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De richtlijn dient te worden geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving. Hiertoe dient in elk geval het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, dat onder meer ziet op de justitiële documentatie en de verstrekking van gegevens daaruit, te worden aangepast.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De technische en administratieve regelingen ten behoeve van de uitwisseling van gegevens worden opgenomen in uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De richtlijn is van toepassing één jaar na de datum van inwerkingtreding. Voor die datum dienen de lidstaten en de Europese Commissie de nodige wetgevende en technische maatregelen te hebben genomen. Deze termijn behoeft verdere bespreking, daar deze niet realistisch lijkt te zijn voor tijdige aanpassing van nationale wet- en regelgeving en de praktische implementatie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Twee jaar nadat de richtlijn van toepassing is, wordt de richtlijn door de Europese Commissie geëvalueerd en de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de doeleinden van de richtlijn te bereiken. De evaluatierapporten worden aangeboden aan het Europees Parlement en de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op basis van de beschikbare informatie lijkt het voorstel uitvoerbaar. De encryptie- en matchingsoftware die het mogelijk maakt om de data tussen de lidstaten te matchen, is een beproefde techniek die momenteel door de Financial Intelligence Units in de EU-lidstaten worden toegepast. Volgens de Europese Commissie is het mogelijk om de encryptie- en matchingsoftware, waarbij een hoge mate van versleuteling wordt gebruikt, ook toe te passen op vingerafdrukken. In Nederland is hiermee geen ervaring,

maar volgens de Commissie wordt matching met versleutelde vingerafdrukken momenteel in enkele landen toegepast bij verkiezingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.